
Clinique juridique des droits fondamentaux – CRDFED

Constitutionnalité et conventionnalité de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969
[extraits]

**Samuel Etoa, Grégory Godiveau, Juliette Lecame, Sébastien Platon et
Marie-Joëlle Redor-Fichot**



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5321>
DOI : 10.4000/crdf.5321
ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2012
Pagination : 127-136
ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Samuel Etoa, Grégory Godiveau, Juliette Lecame, Sébastien Platon et Marie-Joëlle Redor-Fichot,
« Clinique juridique des droits fondamentaux – CRDFED », *Cahiers de la recherche sur les droits
fondamentaux* [En ligne], 10 | 2012, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 09 décembre 2020.
URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5321> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.5321>

Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

Clinique juridique des droits fondamentaux – CRDFED¹

Constitutionnalité et conventionnalité de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 [extraits]²

-
- I. L'incompatibilité de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 avec l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des Droits de l'homme : les doutes sur la compatibilité de l'obligation de détenir un titre de circulation avec le droit à la libre circulation
 - A. Une restriction légale
 - B. La question des buts légitimes
 - 1. L'absence de but singulier du livret spécial de circulation
 - 2. La fragilité des buts communs aux différents titres de circulation
 - C. Une mesure non nécessaire dans une société démocratique
 - II. L'incompatibilité des dispositions relatives à la commune de rattachement (articles 7, 8 et 9 de la loi) avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)
 - A. L'obligation de désigner une commune de rattachement et les restrictions au choix de la commune
 - B. La durée exigée pour un changement de commune
 - III. La non-conformité à la Constitution de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 : l'atteinte au principe d'égalité devant la loi électorale

Introduction : le régime juridique résultant de la loi du 3 janvier 1969

La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 s'intitule Loi relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni rési-

dence fixe. Elle oblige notamment ces personnes à détenir un titre de circulation pour circuler en France, obligation pénalement sanctionnée³ ; elle leur impose également de désigner une commune de rattachement et les soumet à un régime spécifique pour l'inscription sur les listes électorales. La loi du 3 janvier 1969 ne s'applique cependant pas à toutes les personnes sans domicile ni résidence fixe

- 1. La Clinique juridique des droits fondamentaux, créée en 2009 au sein du CRDFED, a pour vocation de réunir enseignants, chercheurs, étudiants (et praticiens éventuellement), et de permettre la formation à la recherche par l'étude de cas concrets. Voir <http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/crdfed/clinique>.
- 2. Ont participé à l'élaboration du rapport : Mohammed Albarrawi, Jade Asselin, Myriam Boulouan, Laure Dangles, Alexia David, Anne-Charlotte Garnier, Gabrielle Hébrard, Chloé Kartsonas, Mathieu Parenthoen (étudiants à l'Université de Caen en Master 2 Contentieux et pratique des droits fondamentaux). Ce travail a été encadré par Samuel Etoa (maître de conférences à l'Université de Caen), Grégory Godiveau (maître de conférences à l'Université de Caen), Juliette Lecame (doctorante à l'Université de Caen), Sébastien Platon (professeur à l'Université de La Rochelle) et Marie-Joëlle Redor-Fichot (professeur à l'Université de Caen). Le rapport complet figure sur le site du CRDFED.
- 3. Voir les articles 10 et 12 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application de la loi du 3 janvier 1969.

car ni les bateliers⁴, ni les personnes dépourvues de tout logement⁵ ne sont soumis à ses dispositions.

Les textes ultérieurs et le langage courant emploient aujourd'hui la notion de « Gens du voyage » pour désigner les personnes soumises à la loi de 1969, mais cette notion n'est pas clairement définie, et cela d'autant moins que la loi en cause distingue plusieurs catégories de personnes relevant chacune d'un régime juridique différent.

La loi opère ainsi une première distinction entre personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois selon leur mode d'habitat : selon qu'elles logent ou non « de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ». Ainsi, les personnes qui résident à l'hôtel ou en meublé ou dans un abri non mobile pour une durée inférieure à six mois au même endroit relèvent de l'article 2 de la loi et sont tenues d'avoir un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives. Il s'agit ici des forains qui, ne résidant pas en permanence dans un abri mobile, ne relèvent pas véritablement de la catégorie des « Gens du voyage » au sens où l'entend la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage⁶.

En revanche, les personnes qui résident en permanence dans un abri mobile relèvent du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 et sont soumises par la loi de 1969 à un régime beaucoup plus contraignant qui, en outre, diffère selon qu'elles ont ou non des ressources régulières. Une seconde distinction est en effet opérée au sein de cette deuxième catégorie entre les personnes qui « justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée » (art. 4), et celles qui ne peuvent pas justifier de telles ressources (art. 5). Il s'agit ici de ceux que la loi du 16 juillet 1912 désignait sous le nom de « nomades ». Dans le premier cas, les personnes doivent justifier d'un livret de circulation qui doit être visé chaque année par les autorités de police. Dans le second, elles doivent détenir un carnet de circulation visé tous les trois

mois par ces mêmes autorités selon l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969. Dans les articles 3, 4 et 5 de la loi, le législateur vise ainsi une certaine catégorie d'individus dont le mode de vie serait lié au nomadisme, du moins à un nomadisme potentiel du fait de l'habitat en roulotte ou résidence mobile⁷.

La loi de 1969 ne se contente pas d'imposer à ces populations la détention de titres spécifiques pour leur circulation sur le territoire ; elle prévoit également la désignation d'une commune de rattachement dans son titre II (art. 7 à 10). Or le choix de la commune de rattachement n'est pas totalement libre car, non seulement les intéressés doivent justifier d'attaches particulières, mais en outre ils ne peuvent pas changer de rattachement avant un délai de deux ans, et la loi fixe un quota quant au nombre de personnes rattachées à une même commune. Ce rattachement permet aux détenteurs de titres de circulation d'accomplir dans un lieu unique certaines obligations énumérées par l'article 10 de la loi, notamment l'inscription sur les listes électorales⁸. Pour autant, la désignation d'une commune de rattachement n'équivaut ni à un domicile⁹, ni à une élection de domicile : pour bénéficier de certaines prestations, les populations soumises à l'obligation de rattachement doivent en effet procéder à une élection de domicile dans une commune qui peut être différente de celle de rattachement. Mais ni la commune de rattachement, ni celle où la personne a éventuellement élu domicile ne sont considérées comme pouvant constituer un véritable domicile pour les personnes entrant dans le champ d'application de la loi du 3 janvier 1969.

Ce régime spécifique très peu protecteur des droits et libertés des populations concernées est régulièrement dénoncé par les associations de Gens du voyage, par des institutions de défense des Droits de l'homme¹⁰ ainsi que par le Conseil de l'Europe¹¹. Il faut donc s'interroger sur la pertinence des dispositions de la loi de 1969 au regard du droit européen, des conventions internationales et de la Constitution du 4 octobre 1958.

4. L'article 12 de la loi du 3 janvier 1969 exclut les bateliers du champ d'application de la loi.

5. Ceux que l'on appelle couramment les SDF ne sont soumis à la loi de 1969 que dans la mesure où ils logeraient en permanence dans un abri mobile.

6. Loi n° 2000-614, *JORF*, n° 155, 6 juillet 2000, p. 10189. Quoique la loi ne le précise pas explicitement, les détenteurs du livret spécial de circulation sont les personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois inscrites au registre du commerce ou au répertoire des métiers ainsi que leurs employés s'ils sont eux aussi dépourvus de domicile ou résidence fixe (voir sur ce point D. Raimbourg, *Rapport n° 3105 fait par au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi n° 3042 visant à mettre fin au traitement discriminatoire des Gens du voyage*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 janvier 2011).

7. Ces dispositions ne sont pas sans rappeler celles de la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des activités ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades et dont l'article 3 disposait que « sont réputés nomades pour l'application de la présente loi, quelle que soit leur nationalité, tous les individus circulant en France sans domicile ni résidence fixe et ne rentrant dans aucune des catégories (de marchand ambulant et de forain) même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession ». Les nomades étaient alors soumis à l'obligation de détenir un carnet anthropométrique qu'ils devaient faire viser à l'entrée et à la sortie de toute commune où ils stationnaient. Or, la loi de 1969, bien que plus libérale, reprend en grande partie la philosophie du texte de 1912 unanimement dénoncé comme liberticide.

8. « [...] sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune » selon l'article 10 de la loi.

9. Selon l'article 10 en effet, « Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé [...] ».

10. Voir par exemple : HALDE (Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007 relative aux diverses discriminations des Gens du voyage ; voir également : Commission nationale consultative des Droits de l'homme, *Étude et propositions sur la situation des Roms et gens du voyage en France*, texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008.

11. Conseil de l'Europe, *Rapport relatif à la France publié par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)*, 15 juin 2010.

I. L'incompatibilité de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 avec l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des Droits de l'homme : les doutes sur la compatibilité de l'obligation de détenir un titre de circulation avec le droit à la libre circulation

Loi n° 69-3 – Titre I^{er} : Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation :

Article 2

Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent celles mentionnées à l'alinéa précédent, et les préposés de ces dernières doivent, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, être munies d'un livret de circulation identique.

Les employeurs doivent s'assurer que leurs préposés sont effectivement munis de ce document, lorsqu'ils y sont tenus.

Article 3

Les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

Article 4

Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée, il leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge.

Article 5

Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 ne remplissent pas les conditions prévues à l'article précédent, il leur est remis un carnet de circulation qui devra être visé tous les trois mois, de quantième à quantième, par l'autorité administrative.

Si elles circulent sans avoir obtenu un tel carnet, elles seront passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an.

Article 6

Les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité.

La validité du livret spécial de circulation prévu à l'article 2, des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5,

doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

Aux termes de l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des Droits de l'homme :

1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.

Les titres de circulation soumis à une obligation de visa (livret de circulation et carnet de circulation) constituent principalement une atteinte à la liberté de circulation *inter-étatique*. Ils obligent les détenteurs d'un livret de circulation à revenir en France avant l'expiration du délai d'un an afin de le faire viser. Concernant les titulaires d'un carnet de circulation, le délai est encore plus court et l'obligation, plus contraignante : le visa est exigé tous les trois mois.

Il est dès lors intéressant de confronter ces mesures à l'article 2 du Protocole n° 4.

Dans l'arrêt *Raimondo c. Italie* du 22 février 1994¹², la Cour européenne des Droits de l'homme (CEDH) pose son raisonnement quant au contrôle du respect de l'article 2 du Protocole n° 4. Elle observe tout d'abord si la restriction est « prévue par la loi » (A), puis si elle poursuit un des buts légitimes évoqués au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (B), et enfin si cette mesure est nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire proportionnée au but poursuivi (C).

A. Une restriction légale

La restriction à la liberté de circulation est prévue par la loi du 3 janvier 1969 par la mise en place de différents titres de circulation. Elle est donc bien « prévue par la loi ».

B. La question des buts légitimes

Après avoir démontré que le livret spécial de circulation ne poursuit pas de but légitime particulier et ainsi mis en évidence que son utilité doit être remise en cause (1), nous porterons notre critique sur les différents buts communs à l'ensemble des titres de circulation (2).

12. CEDH, *Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, requête n° 12954/87.

1. L'absence de but singulier du livret spécial de circulation

Peu importe la profession ou l'absence de profession des personnes sans domicile fixe et sans résidence fixe, ces personnes sont soumises à l'obligation de détenir un de ces titres. Toutefois, le législateur tend à imposer un livret particulier pour les personnes exerçant une activité ou profession ambulante et les personnes employées ou les accompagnant habituellement. On peut penser que ce titre permet un rattachement administratif nécessaire à l'exercice d'une activité ambulante. Néanmoins, l'article L. 123-4 alinéa 1^{er} du Code de commerce prévoit que pour exercer une activité commerciale, artisanale ou ambulante, il est nécessaire de demander, auprès de l'autorité compétente, une carte permettant l'exercice d'une activité ambulante. Dans l'hypothèse où le livret spécial de circulation poursuivrait le même objectif que cette carte (soit l'exercice d'une activité ambulante), les titulaires du livret spécial de circulation seraient dispensés de celle-ci. Or, l'alinéa 2 de l'article L. 123-4 du Code de commerce prévoit également cette obligation de solliciter une carte « activité ambulante » pour les détenteurs du livret spécial de circulation.

Le livret spécial de circulation ne poursuit donc aucun but en rapport avec l'exercice d'une activité ambulante.

2. La fragilité des buts communs aux différents titres de circulation

Ils sont au nombre de trois :

L'assouplissement du régime de 1912

Au regard des travaux préparatoires de la loi n° 69-3, il ressort une volonté du législateur de mettre fin au « statut très dur » du carnet anthropométrique de la loi de 1912 qui obligeait les détenteurs de ces titres à faire viser leur carnet à l'arrivée et au départ de chaque commune¹³. Le législateur de 1969 souhaitait mettre un terme à cette restriction à la liberté de circulation occasionnée par l'obligation de visa. Or, la loi de 1969 ne fait que maintenir cette obligation, d'une part à travers l'obligation de prorogation de chaque titre (durée de validité limitée à cinq ans) et, d'autre part, à travers l'obligation de visa au moins trimestrielle pour le carnet de circulation et annuelle pour le livret de circulation. Seules les conditions de mise en œuvre de l'obligation ont changé. Alors que la loi de 1912 se fondait sur un critère tenant au lieu (le passage d'une commune à une autre), la loi de 1969 opte pour un critère temporel.

Ainsi, l'objectif visant à substituer une restriction par une autre n'est pas un but légitime au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 paragraphe 3.

La sédentarisation

Lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale en décembre 1968, André Bord, secrétaire d'État à l'Intérieur a mis en avant un objectif de sédentarisation :

Dans un pays qui aménage son territoire et organise la participation à l'expansion économique et à ses fruits, il va de soi qu'un effort doit être tenté en vue d'aider ces populations à se fixer pour qu'elles bénéficient plus facilement des avantages nés du progrès¹⁴.

Nous ne voyons pas en quoi une telle sédentarisation pourrait constituer un but légitime au regard des nécessités de « la sécurité nationale, [...] la sûreté publique, [le] maintien de l'ordre public, [...] la protection de la santé ou de la morale, ou [...] la protection des droits et libertés d'autrui » visées à l'article 2 paragraphe 3 du Protocole n° 4.

La prévention des infractions pénales

L'exposé des motifs de la loi n° 69-3 met également en avant l'inutilité du carnet anthropométrique :

[...] en l'état des moyens dont disposent la police et la gendarmerie, le carnet anthropométrique ne présente plus d'utilité réelle dans la recherche des nomades délinquants, alors que ces détenteurs et les personnes qui s'intéressent à l'évolution y voient un procédé de ségrégation difficilement tolérable à l'époque présente. Il importe donc de remplacer ce document par un titre mieux adapté à son objet et à la mentalité actuelle.

La loi de 1912 percevait la population nomade comme une population délinquante ; le carnet anthropométrique était un outil qui permettait de faciliter la recherche des délinquants nomades puisque l'obligation de visa à l'entrée et à la sortie de chaque commune permettait de localiser les titulaires dudit carnet.

En 1969, le législateur estime alors que cette pratique ne présente plus d'intérêt au regard des moyens dont disposent les autorités publiques. Toutefois, le législateur ne souhaite pas supprimer l'existence d'un titre de circulation, il n'abandonne pas l'idée que les Gens du voyage représentent une population délinquante. Le sénateur Fernand Châtelain a confirmé cette position en déclarant :

[...] qu'il s'agit essentiellement de mesures administratives allégeant des contrôles tracassiers, mais qui ne supprimeront pas l'état de suspicion dans lequel demeureront tous ceux que l'on qualifie de nomades. Elles ne créeront pas les conditions d'une coexistence sans problème entre eux et le restant de la population¹⁵.

Le but poursuivi par la loi serait la prévention des infractions pénales. Il pourrait apparemment constituer un but légitime au sens du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 qui vise bel et bien « la prévention des

13. Première lecture de l'Assemblée nationale, 5 novembre 1968, annexe n° 425.

14. Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1968, JOAN, p. 5626.

15. Deuxième séance du Sénat, 19 décembre 1969.

infractions pénales». Mais ne s'agit-il pas d'un faux-semblant? L'objectif de prévention est-il justifié par autre chose que par des *a priori* à l'origine de discriminations et d'une stigmatisation des Gens du voyage que dénonçait lui-même l'exposé des motifs de la loi n° 69-3, et que l'ensemble des développements précédents a tenté de mettre en exergue?

Quoi qu'il en soit, la mesure ne passe pas le test de la proportionnalité.

C. Une mesure non nécessaire dans une société démocratique

Le carnet anthropométrique permettait de localiser ses détenteurs à tout instant. Il était ainsi un véritable outil permettant de retrouver les itinérants qui devaient signaler leur déplacement d'une commune à une autre. Or, les titres de circulation actuels permettent simplement de localiser les détenteurs à des intervalles réguliers en fonction du délai de visa (trois mois ou un an) ou lors de prorogation (cinq ans). À supposer que le visa et la prorogation permettent une certaine traçabilité, ces mesures ne permettent en aucun cas de savoir la position du titulaire à tout moment. Le titre de circulation ne permet pas de faire état du passage d'un détenteur de titre de circulation au lieu de commission d'une infraction. Même si le but était légitime, la mesure restrictive ne permet pas d'atteindre ce but.

Dans l'hypothèse où l'État parviendrait d'ailleurs à démontrer que ces mesures de restriction contribuent à la prévention des infractions pénales, il conviendrait de se pencher sur les critères de suspicion pris en compte par la loi : l'absence de domicile ou de résidence fixe de plus de six mois ; avoir plus de 16 ans ; loger de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ; exercer ou non une activité ambulante ; exercer ou non une activité professionnelle ; disposer ou non de ressources régulières. De ce constat, il ressort qu'est potentiellement un auteur d'infraction toute personne qui a plus de 16 ans, qui est sans domicile ou résidence fixe et/ou vit dans un habitat mobile. Or, cela ne semble pas admissible au regard de la jurisprudence de la Cour, et ce à divers égards.

Tout d'abord, au regard de l'objectivité des critères mis en œuvre. Dans l'affaire *Labita c. Italie* jugée en 2000¹⁶, la Cour exige l'existence d'un élément concret témoignant d'un risque réel de commission d'infraction. Dans son arrêt, la Cour juge qu'elle

[...] voit mal comment le simple fait que la femme du requérant soit la sœur d'un chef mafieux, entre-temps décédé, puisse justifier des mesures aussi lourdes à l'encontre du

requérant, en l'absence de tout élément concret témoignant d'un risque réel qu'il commette des infractions.

En application de cette jurisprudence se pose la question de savoir en quoi le simple fait de ne pas disposer de domicile ou de résidence fixe, d'être âgé de plus de 16 ans et/ou de vivre en habitat mobile constitue un risque réel de commission d'infraction.

Cela apparaît inadmissible, ensuite, au regard de la durée du régime auquel sont soumis les Gens du voyage. Selon la Cour en effet, dans l'hypothèse même où la mesure poursuit un but légitime, sa poursuite sur une durée excessive lui fait perdre son caractère proportionné. C'est ce que confirme la décision *Gochev c. Bulgarie* de 2009 selon laquelle

[...] fût-elle justifiée au départ, une mesure restreignant la liberté de circulation d'une personne peut devenir disproportionnée et violer les droits de cette personne si elle se prolonge automatiquement pendant longtemps¹⁷.

La Cour peut alors en conclure que le caractère automatique d'une restriction au droit de quitter son pays « sans aucune limitation quant à [sa] portée ni quant à [sa] durée »¹⁸, conduit à une violation de l'article 2 du Protocole n° 4. Dans ce cadre, on doit estimer qu'en imposant à une catégorie de la population de détenir des titres spécifiques de circulation tout au long de leur vie et ce, sans aucune limitation temporelle, la loi n° 69-3 méconnaît le droit européen des Droits de l'homme.

Enfin, la dimension organique des contrôles est tout aussi contestable. C'est la conclusion que nous inspirent les arrêts *Riener c. Bulgarie* et *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie*¹⁹ de 2006. La Cour y pose une obligation de vérification régulière pour justifier la restriction. On peut se demander si le visa délivré par un commissaire de la République (art. 8 du décret de 1970) ou la prorogation du titre par le préfet (art. 1^{er} du décret de 1970) constituent des vérifications conformes aux exigences de la Cour. Dans l'arrêt *Sissanis c. Roumanie* de 2009²⁰, la CEDH estime ainsi que ce contrôle doit normalement être assuré, au moins en dernier ressort, par le pouvoir judiciaire, car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de régularité des procédures²¹. Or, les autorités compétentes en matière de visa et de prorogation sont rattachées au pouvoir exécutif et non au pouvoir judiciaire.

Au total, quand bien même l'ingérence pourrait être justifiée par la prévention des infractions pénales, le manque d'objectivité des critères, la durée excessive de la mesure et l'absence de contrôle par une autorité judiciaire entraînent une violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

[...]

16. CEDH, *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, requête n° 26772/95, § 196.

17. CEDH, *Gochev c. Bulgarie*, 26 novembre 2009, requête n° 34383/03, § 49.

18. *Ibid.*, § 57.

19. CEDH, *Riener c. Bulgarie*, 23 mai 2006, requête n° 46343/99 ; CEDH, *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie*, 31 octobre 2006, requête n° 41463/02.

20. CEDH, *Sissanis c. Roumanie*, 25 janvier 2009, requête n° 23468/02.

21. Cela est confirmé dans l'arrêt *Gochev*, précité.

II. L'incompatibilité des dispositions relatives à la commune de rattachement (articles 7, 8 et 9 de la loi) avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)

Titre II : Communes de rattachement :

Article 7

Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée. Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire.

Article 8

Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement.

Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

Le préfet pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, apporter des dérogations à la règle établie au premier alinéa du présent article, notamment pour assurer l'unité des familles.

Article 9

Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Une dérogation peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

Aux termes de l'article 26 du PIDCP :

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Le Comité des Droits de l'homme dans son Observation générale n° 18 définit le terme de discrimination :

[...] comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions poli-

tiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales²².

Et pour qu'une situation soit jugée discriminatoire, il faut qu'il y ait distinction entre des situations analogues ou comparables. De ce point de vue, la comparaison entre la situation juridique des Gens du voyage et celle des autres personnes sans domicile ni résidence fixe ou stable s'avère instructive. En effet, alors qu'aucune de ces personnes ne dispose d'une résidence fixe, les dispositions qui leur sont applicables diffèrent.

A. L'obligation de désigner une commune de rattachement et les restrictions au choix de la commune

La loi du 3 janvier 1969 impose aux personnes qui relèvent de son champ d'application l'obligation de désigner une commune de rattachement. Si le principe même d'un rattachement est justifié par la volonté de faciliter l'accomplissement de certaines démarches administratives ou obligations fiscales, on peut s'étonner à la fois que cette obligation ne s'impose pas à toutes les personnes sans domicile fixe et que le choix de la commune de rattachement soit soumis à certaines restrictions, alors que d'autres catégories de population peuvent élire domicile où elles le souhaitent. C'est le cas notamment des SDF qui sont totalement dépourvus de logement, et c'est le cas dans une moindre mesure des bateliers qui doivent désigner une commune à partir d'une liste fixée par arrêté ministériel²³ sans que les restrictions prévues pour les personnes relevant de la loi de 1969 leur soient applicables. En effet, selon la loi du 3 janvier 1969 (art. 7), le choix de la commune de rattachement est soumis à une autorisation préalable du préfet et à l'avis du maire de la commune en question²⁴. L'examen de la demande de rattachement s'opère en tenant compte d'un quota de 3 % (art. 8 de la loi). La demande de rattachement peut donc être rejetée au motif que les Gens du voyage ont atteint 3 % de la population municipale.

Mais comme le fait observer le Comité, toute différenciation ne constitue pas une discrimination interdite, la différence de traitement est admissible si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte²⁵. Il faut donc s'interroger sur le but visé par la loi de 1969 sur ce point.

22. Comité des Droits de l'homme, *Non-discrimination*, 10 novembre 1989, Observation générale n° 18, point 7.

23. Code civil, art. 102 al. 2.

24. Art. 15 *in fine* du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 modifié par le décret n° 2009-194 du 18 février 2009 : « Le maire doit faire parvenir au commissaire de la République ou au commissaire adjoint de la République, dans un délai maximum de quinze jours à compter de la date à laquelle il a été saisi, son avis motivé sur la suite à réserver à la demande de rattachement ».

25. Voir Comité des Droits de l'homme, *Non-discrimination*, 10 novembre 1989, Observation générale n° 18, point 13 : « Enfin, le Comité fait observer que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte ».

Selon l'exposé des motifs du Gouvernement sur le projet de loi, l'obligation de désigner une commune de rattachement vise à inciter à la sédentarisation²⁶. On peut douter que la volonté de sédentariser les Gens du voyage constitue un motif légitime au regard du PIDCP. La fixation de ces « voyageurs » recherchée par le Gouvernement serait directement liée à un impératif de sécurité publique : les Gens du voyage, du fait de leur habitat en abri mobile et de leur itinérance, seraient porteurs d'un risque de trouble à l'ordre public. Cependant, cette affirmation n'a jamais été étayée de critères objectifs permettant de la vérifier et de la légitimer²⁷. Il s'agit en réalité d'une stigmatisation des Gens du voyage, perçus par les autorités publiques comme une population à risque et délinquante. La volonté de les sédentariser en est une manifestation : il s'agirait de contraindre progressivement ces personnes à renoncer à leur mode de vie (ainsi qu'à leur culture éventuellement) pour adopter celui du reste de la communauté nationale jugé, lui, normal/traditionnel. Cette opération de « normalisation » des Gens du voyage est contraire au Pacte en ce qu'elle n'est fondée sur aucun motif valable.

En revanche, la seule idée d'un rattachement à une commune – qui ne déboucherait donc pas sur une incitation à fixer les « voyageurs » définitivement – ne soulève pas à première vue de telles critiques. Le rattachement permet la création d'un lien entre l'Administration et les Gens du voyage, leur ouvrant l'accès à des droits notamment civiques et sociaux, à l'instar de l'élection de domicile pour les SDF. En ce sens, l'objectif visé par la mesure semble légitime puisque permettant la réalisation des droits des Gens du voyage et le bon fonctionnement des institutions étatiques (le recouvrement des impôts par exemple). Néanmoins, le rattachement imposé par la loi de 1969 ne produit pas tous les effets d'une domiciliation et s'il s'agit de faciliter les démarches administratives et l'exercice des droits civiques et sociaux, le droit commun de l'élection de domicile suffirait. Pour que la différenciation entre Gens du voyage et autres nationaux soit acceptable au regard du PIDCP, encore faudrait-il que le législateur ait établi des critères raisonnables.

C'est sur ce point que l'on peut à nouveau douter de la conventionnalité des articles 7 et 8 de la loi de 1969. Le quota de 3 % apparaît comme éminemment restrictif, et ainsi contraire à l'objectif poursuivi. Si le législateur cherche à renforcer le dialogue entre les différentes administrations et les Gens du voyage, dans une logique de meilleure protection et d'intégration de ces derniers, il est contre-productif d'établir un quota de rattachement si bas. Certes, l'article 16 du décret d'application permet de dépasser ce quota « pour des motifs d'ordre familial ou

professionnel », mais cette possibilité est laissée à l'appréciation discrétionnaire du préfet. Celle-ci s'effectue au cas par cas et n'est guère encadrée par le décret d'application²⁸. Le rattachement ne servira donc que très ponctuellement – et imparfaitement – l'objectif initial apparemment visé par le législateur. Le chiffre même de 3 % semble avoir été choisi de façon arbitraire et ne correspond pas à une donnée objective ou justifiable.

À l'inverse, on ne retrouve pas de telles restrictions pour l'élection de domicile des SDF qui peuvent ainsi accéder à leurs droits beaucoup plus facilement. Pourtant, ces deux catégories d'individus sont dans une situation similaire, caractérisée par l'absence de domicile ou de résidence fixe et/ou stable. [...] Selon le rapport Schiele, « afin d'éviter les manœuvres électorales possibles, il est prévu que le nombre de « rattachés » ne peut être supérieur à 3 % de la population »²⁹. Le motif poursuivi serait donc lié à la sincérité du vote, motif dont on peut estimer qu'il est légitime au regard des impératifs de la démocratie. Si l'on s'en tient au motif explicitement avancé (éviter les manœuvres électorales), on doit s'interroger davantage sur le caractère raisonnable et objectif de la mesure : d'une part il n'est pas établi que la population des « voyageurs » puisse constituer une menace à la sincérité du vote lorsqu'elle dépasse 3 % de la population, d'autre part cet argument semble reposer sur un présupposé problématique : soit la vulnérabilité particulière de ces électeurs, soit leur capacité particulière, en tant que voyageurs, à susciter des manœuvres frauduleuses, ce qui signifierait alors que le législateur stigmatise toute une catégorie de la population. Cette justification est d'autant moins raisonnable qu'elle ne s'applique pas aux autres personnes sans domicile fixe.

Il n'y a donc aucune raison objective justifiant cette discrimination, toujours basée sur la crainte des Gens du voyage. C'est pour l'ensemble de ces raisons que les articles 7 et 8 de la loi de 1969 violent le droit garanti par l'article 26 du PIDCP.

B. La durée exigée pour un changement de commune

Les conditions liées au changement de commune de rattachement posent des difficultés, notamment si l'on compare là encore la situation des Gens du voyage à celle des personnes sans domicile fixe. Le législateur français a en effet prévu que les personnes sans domicile fixe peuvent bénéficier d'une domiciliation associative, consistant en une attestation établie auprès d'une association ou d'un organisme d'accueil. L'article L. 264-2 du Code de l'action

26. Voir l'annexe au projet de loi n° 425, séance du 5 novembre 1968, Doc. AN, p. 889. Le Gouvernement évoque l'objectif de « sédentarisation progressive » ainsi que celui de « stabilisation des titulaires des titres de circulation ».

27. Voir notre argumentaire sur les titres de circulation *supra*.

28. Article 16 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 modifié par le décret n° 2009-194 du 18 février 2009 : le préfet « peut, par décision prise sur chaque demande de rattachement après avis du maire et pour des motifs d'ordre familial ou professionnel, admettre des rattachements ayant pour conséquence de faire dépasser la limite de 3 % ».

29. Voir le rapport du sénateur P. Schiele fait au nom de la commission des lois du Sénat, n° 123, annexe au PV de la 2^e séance du 19 décembre 1968.

sociale et des familles mentionne que les personnes sans domicile stable élisent une domiciliation pour une durée d'un an renouvelable de droit. Une personne sans domicile stable a donc la possibilité de changer de domiciliation au bout d'un an contrairement aux Gens du voyage qui sont assujettis, par principe, à une obligation de rattachement pour une durée minimale de deux ans, sauf dérogation qui, selon l'article 9 de la loi du 3 janvier 1969, « peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient ».

Cette différence s'explique très difficilement puisque ces deux catégories d'individus n'ont pas de résidence fixe et que le principe d'une domiciliation associative relève du même esprit que la commune de rattachement, c'est-à-dire en principe faciliter l'accomplissement de démarches administratives et d'obligations notamment fiscales. Pourtant, la désignation d'une commune de rattachement ne produit pas les mêmes effets que l'élection de domicile : elle ne permet pas aux Gens du voyage de recevoir leur courrier, elle est donc à la fois moins avantageuse par certains aspects que l'élection de domicile telle que la prévoit la loi DALO, alors qu'elle est beaucoup plus contraignante pour les Gens du voyage qu'une simple élection de domicile. Pour justifier une telle différence de traitement, il faut là encore qu'elle soit fondée sur un motif légitime et que la différenciation réponde à des critères à la fois raisonnables et objectifs. Or, la seule différence entre les deux catégories tient à ce que les SDF sont totalement dépourvus de logement, et généralement de ressources, alors que les personnes assujetties à la loi de 1969 ont une résidence, mais qui n'est pas fixe, et pour certaines d'entre elles, logent en permanence dans un abri mobile. Les bateliers quant à eux, quoique logeant en permanence dans un abri mobile, ne sont pas assujettis à la loi du 3 janvier 1969, et s'ils doivent désigner une commune de rattachement pour leur inscription sur les listes électorales, les textes ne leur imposent aucune contrainte du même ordre qu'aux Gens du voyage.

Ce n'est donc ni l'absence de domicile et de résidence fixe, ni le fait de loger en permanence dans un abri mobile qui fonde certaines des dispositions relatives à la commune de rattachement. Si l'on peut voir dans le régime plus favorable accordé aux SDF une volonté de lutter contre l'exclusion, il n'en reste pas moins que le traitement spécifique imposé aux Gens du voyage constitue une rupture d'égalité sans motif légitime : pourquoi ne pas admettre la liberté de choix et de changement de commune de rattachement ?

L'exigence de deux ans de rattachement à une même commune ne poursuit pas un but d'intérêt général puisque la gestion administrative qui découle d'un rattachement

n'est pas plus lourde que celle d'une domiciliation d'individus n'appartenant pas à la communauté des Gens du voyage. Par ailleurs, la durée imposée de deux ans ne permet pas de changer de rattachement aussi librement que les Gens du voyage le voudraient, une dérogation leur est permise à condition de justifier de circonstances particulièrement graves. Outre le fait que les circonstances particulièrement graves ne sont pas définies clairement et permettent un examen arbitraire des demandes de changements, ce critère constitue une dissuasion de changement tant il est restrictif et ne se fonde sur aucun motif légitime.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que les articles 7, 8 et 9 de la loi du 3 janvier 1969 sont incompatibles avec l'article 26 du Pacte.

[...]

III. La non-conformité à la Constitution de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 : l'atteinte au principe d'égalité devant la loi électorale

Article 10 de la loi du 3 janvier 1969

Le rattachement prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'État, en ce qui concerne : la célébration du mariage ; l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ; l'accomplissement des obligations fiscales ; l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ; l'obligation du service national. Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'État sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale.

[...] Les droits politiques (au premier rang desquels on trouve le droit de vote et d'éligibilité) sont constitutionnellement protégés par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (DDHC)³⁰ et l'article 3 de la Constitution de la V^e République³¹ qui posent l'égalité de tous les nationaux devant la loi électorale. Sur ce point, le Conseil constitutionnel applique de manière rigoureuse le principe d'égalité. Plus précisément :

[...] les seules différenciations admises par la Constitution de 1958 (art. 3) touchent à l'âge, à la possession des moyens intellectuels ou à certaines condamnations, car il s'agit de matières dans lesquelles la Constitution prohibe toute discrimination³².

30. Art. 6 de la DDHC : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

31. Art. 3 al. 3 de la Constitution de 1958 : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

32. « Le principe d'égalité », exposé présenté lors de la visite au Conseil constitutionnel, le 18 septembre 2001, d'un groupe d'universitaires britanniques.

Et dans sa décision du 18 novembre 1982, *Quotas par sexe I*, le Conseil constitutionnel a estimé que :

[...] la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et d'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité³³.

Pour qu'une personne itinérante puisse être inscrite sur une liste électorale, deux procédures existent. L'*inscription d'office* qui, avec le recensement, permet l'inscription immédiate de la personne et l'*inscription volontaire* qui concerne ceux qui n'ont pas été recensés ou qui ont changé de commune. L'article 10 de la loi de 1969 régit la procédure d'inscription volontaire. Cette disposition précise toutefois que l'inscription n'intervient pour les Gens du voyage qu'« après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ». Ce délai de trois ans est calculé à compter de la date de la décision de rattachement prise par le préfet. Il s'agit là d'une procédure dérogeant au droit commun. En effet, selon l'article L. 11 du Code électoral « sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande, tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins [...] ». Cet article L. 11 est la prescription de principe dès lors qu'il s'agit de l'inscription de citoyens français sur les listes électorales. Les conditions de l'inscription électorale sont ainsi beaucoup plus restrictives à l'égard des Gens du voyage qu'elles ne le sont à l'égard des autres catégories de citoyens français.

Sur ce point, nous devons souligner que le Conseil constitutionnel applique rigoureusement le principe d'égalité devant la loi électorale en envisageant de manière stricte les exceptions. Celles-ci sont liées à des conditions d'âge, d'incapacité (mentale ou civile) ou de nationalité. Le mode de vie qui, selon le législateur, justifie le traitement restrictif infligé aux Gens du voyage, ne fait donc absolument pas partie de ces exceptions. C'est dire en somme que l'article 10 de la loi de 1969, en plus de porter atteinte aux droits politiques, viole ouvertement le principe d'égalité devant la loi électorale posé par les articles 3 de la Constitution et 6 de la DDHC. Cette mise au ban des Gens du voyage de la citoyenneté pleine et entière *via* les mesures restrictives de la loi de 1969 apparaît d'autant plus choquante qu'elle contribue finalement à mettre en cause le principe d'un suffrage véritablement universel³⁴. Les divers rapports relatifs aux Gens du voyage ne s'y trompent d'ailleurs pas et soulignent la nécessité d'en finir avec les dispositions de l'article 10 de la loi de 1969.

Une telle rigueur dans le traitement des voyageurs est en outre d'autant moins justifiée que l'article L. 15-1 du Code électoral, qui s'applique aux sans domicile fixe, prévoit

que « les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement » sont inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dont l'adresse figure, depuis au moins six mois, sur la carte nationale d'identité. C'est dire, là encore, que des personnes ne bénéficiant ni de domicile ni de résidence fixe se voient appliquer des régimes juridiques différents. L'un, celui des sans domicile fixe, rejoint le droit commun alors que l'autre, celui des Gens du voyage, demeure dérogatoire sans que l'on comprenne cependant le sens et les raisons profondes qui justifient cette différence. L'application d'un délai de trois ans au lieu de six mois pour les autres catégories de personnes n'est donc pas justifiée et apparaît à cet égard manifestement disproportionnée.

Cette absence de justification a été très clairement condamnée par la HALDE. C'est le cas dans la délibération du 17 décembre 2007, délibération dans laquelle la HALDE considère qu'au regard de l'existence de l'article L. 15-1 du Code électoral, l'article 10 de la loi de 1969 constitue quant à lui une « discrimination directe » dans l'accès à « l'un des droits élémentaires du citoyen ». Pour la HALDE en effet « rien ne justifie la distinction opérée » entre personnes sans domicile fixe et Gens du voyage. Et de considérer que ce traitement discriminatoire ne s'applique qu'à « [une] catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des Gens du voyage »³⁵.

Aussi la HALDE a-t-elle demandé dans le cadre de cette délibération à ce que ce dispositif soit réformé. En vain. D'autres délibérations sont pourtant intervenues sur le sujet telle que celle du 6 avril 2009 qui explique que cette « discrimination directe » entre les Gens du voyage et les sans domicile fixe ne repose sur « aucune justification objective »³⁶. L'inertie du Gouvernement contraindra la HALDE à publier un rapport spécial au *Journal officiel* le 17 octobre 2009³⁷. Dans ce rapport, la HALDE va même beaucoup plus loin dans la condamnation des prescriptions de la loi de 1969 puisqu'elle explique que les Gens du voyage sont majoritairement de nationalité française, et que « les priver, du seul fait de leurs origines ou de leur mode de vie, d'un droit aussi important que le droit de vote, lequel constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique » s'avère tout bonnement « inconcevable ».

Pour la HALDE, il n'existe donc aucune raison valable d'opérer une telle discrimination à l'égard des Gens du voyage. Pis encore puisque cette autorité administrative indépendante laisse à penser que la seule véritable justification des pouvoirs publics est à rechercher dans une prévention à caractère ethnique³⁸. Sans tenter de

33. CC, déc. n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Quotas par sexe I*, cons. 7.

34. Voir T. S. Renoux, M. de Villiers, *Code constitutionnel*, Paris, Litec, 2011, p. 341.

35. HALDE, délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007 relative aux diverses discriminations des Gens du voyage, point 24.

36. HALDE, délibération n° 2009-143 du 6 avril 2009.

37. *JORF*, n° 0241, 17 octobre 2009, texte n° 147, annexe à sa délibération n° 2009-316 du 14 septembre 2009.

38. Certes la Haute Autorité évoque aussi le mode de vie des personnes des Gens du voyage, mais nous avons eu l'occasion de dire que ce critère n'en était finalement pas un et ne permet pas de justifier d'une différence de traitement entre des ressortissants français sédentaires ou non (bateliers ou sans domicile fixe) et des ressortissants français « Gens du voyage ». De sorte que seule demeure la question d'une justification fondée sur les origines ethniques des Gens du voyage.

rechercher la véracité d'une telle affirmation, il va sans dire qu'une telle interprétation s'avère plausible. Penser en effet que la législation française sur les Gens du voyage est – à défaut de toute autre justification pertinente – une législation *potentiellement* fondée sur des critères ethniques ou, pour le dire de manière plus neutre, fondée sur les origines des personnes concernées, constitue une raison suffisante pour invalider les dispositions de la loi.

On serait bien en peine de trouver les raisons qui font que les sans domicile fixe sont astreints à une durée de six mois sur le territoire de la commune et les Gens du voyage à une condition de rattachement de trois ans, trois années de rattachement qui, par ailleurs, doivent être ininterrompues. D'aucuns avancent alors pour justifier ces durées différentes, des contraintes liées à la tenue des listes électorales. Sauf que l'on ne comprend pas bien en quoi les contraintes liées à la tenue des listes électorales seraient si différentes pour les Gens du voyage de ce qu'elles sont actuellement à l'égard des SDF. Bien plus, il ne suffirait pas de dire en quoi ni pourquoi les contraintes liées à la tenue des listes électorales seraient différentes à l'encontre des Gens du voyage, il faudrait en outre démontrer qu'elles le sont à un tel point qu'une durée de trois ans de rattachement ininterrompue sur le territoire de la commune s'avérerait nécessaire. Or, une telle justification est extrêmement difficile à rapporter, voire impossible. Cette impossibilité a été relayée par de très nombreuses autorités autres que la HALDE. C'est le cas du Défenseur des droits qui considère que la discrimination directe dont sont victimes les Gens du voyage n'est pas justifiable et doit donc être « supprimée sans délai »³⁹. C'est également l'avis de la commission des lois constitutionnelles selon laquelle la différence de traitement entre les Gens du voyage et les SDF est tout à la fois « difficile à justifier » et contre-productive puisqu'elle ne fait que « nourrir le sentiment de stigmatisation que ressentent bien souvent les Gens du voyage »⁴⁰. On ne saurait mieux dire.

Enfin, un dernier argument mérite d'être soulevé. Une question avait en effet été posée au Gouvernement par un député à l'Assemblée nationale. Cette question concernait très précisément l'inscription sur les listes électorales et le droit de vote des Gens du voyage. Dans sa réponse⁴¹, le Gouvernement a déclaré que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable permet aux Gens du voyage de justifier de leur domicilia-

tion, notamment auprès d'un centre communal d'action sociale, pour s'inscrire sur les listes électorales dans un délai de six mois. Les Gens du voyage pourraient ainsi utiliser l'article L. 15-1 du Code électoral qui leur permettrait à l'instar des sans domicile fixe de se domicilier dans un organisme d'accueil agréé. En répondant sur le fondement de la loi DALO, le Gouvernement reconnaît à mots couverts l'inanité du dispositif de la loi du 3 janvier 1969. À quoi servirait-il en effet de maintenir ce dispositif si les Gens du voyage ont la possibilité, comme l'affirme le Gouvernement, de bénéficier d'un régime similaire ou équivalent à celui des SDF, autrement dit de bénéficier d'un régime plus favorable que celui qui leur a toujours été accordé jusque-là ? Si, comme l'affirme implicitement le Gouvernement, les prescriptions de la loi de 2007 sur le droit au logement opposable sont parfaitement applicables aux Gens du voyage, alors force est de constater que nous sommes là dans le cadre d'une abrogation implicite des prescriptions de la loi de 1969 par la loi de 2007 et qu'il n'y aurait par conséquent qu'à prendre acte de la caducité des dispositions de la première sur ce point... Tel n'est pas le cas.

En effet, les Gens du voyage sont soumis à l'obligation d'être rattachés à une commune. Or, et c'est là tout le problème, le dispositif de la loi de 2007 n'est ouvert que dans les cas dans lesquels « la loi n'a pas fixé une commune de rattachement »⁴². Il faut bien comprendre ce que signifie cette exigence. Elle ne signifie pas que la loi de 2007 n'est jamais applicable aux Gens du voyage. Elle signifie que la loi de 2007 n'est applicable qu'aux Gens du voyage qui ont fait le choix de ne pas avoir de commune de rattachement. En d'autres termes, le régime plus favorable de la loi de 2007 a vocation à ne s'appliquer qu'aux Gens du voyage sans commune de rattachement, autant dire à ceux qui ont fait le choix de vivre dans l'illégalité puisque les prescriptions de la loi de 1969 sur la commune de rattachement sont obligatoires. La situation prend donc la forme d'un paradoxe inextricable. Soit les individus respectent la loi et se voient par conséquent appliquer un traitement extrêmement rigoureux et parfaitement injustifié, soit les individus décident de ne pas respecter la loi et bénéficient dans ce cas d'un traitement plus favorable que celui qui aurait dû leur être appliqué !

[...]

39. Défenseur des droits, recommandation n° 2011-11, 1^{er} décembre 2011.

40. *Rapport d'information* n° 3212, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011, déposé et présenté par Didier Quentin, député, p. 55.

41. Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 62697, publiée le 10 août 2010, *JORF*, p. 8851.

42. Code électoral, art. L. 15-1 : « Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé [...] ».